

ВЛИЯНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ НА СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВИЛ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ

М.Н. Першина, В.В. Мельников,
Е.В. Бирюкова

Новосибирский государственный
технический университет

econteor@fb.nstu.ru

В статье раскрыто понятие эффективного размещения государственных и муниципальных заказов, исследовано влияние индивидуального поведения на соблюдение законодательства в области государственных закупок, а также рассмотрено влияние поведенческих транзакционных издержек на эффективность размещения заказов в России.

Ключевые слова: эффективность, государственные закупки, поведенческие транзакционные издержки, оппортунизм.

Государственные закупки составляют значительную долю расходов бюджетов всех уровней и ВВП. Это важный инструмент дискреционного антициклического государственного регулирования: посредством увеличения или снижения объемов размещаемого госзаказа государство может оказывать влияние на экономическое развитие в зависимости от фазы делового цикла – стимулировать в периоды спада или сдерживать рост на этапах перегрева экономики.

Практика государственных и муниципальных закупок в современной России основывается в первую очередь на применении Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹. В ст. 1 сформулирована одна из целей регламентации отношений, возникающих

¹ Федеральный закон от 25.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (1).

при размещении заказов, – эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

На международном уровне существует несколько вариантов понимания эффективности закупочных систем, самый сложный из которых – эффективность с точки зрения влияния системы размещения заказов на развитие национального производства. Закупки продукции для государственных и муниципальных нужд становятся при этом инструментом, стимулирующим развитие отечественных предприятий путем создания конкурентного механизма их доступа к общественным финансам, что, в свою очередь, обеспечивает повышение производительности, создание рабочих мест и расширение налоговой базы. Другой вариант – результативность: достижение некоторых стандартов предоставления общественных благ по средним (или официально определенным) рыночным ценам. И, наконец, под эффективностью может пониматься экономия, сводящаяся к как можно меньшему расходованию общественных средств.

Закон № 94-ФЗ не определяет самого понятия эффективности и критериев ее оценки, но в российской деловой практике она понимается как экономия бюджетных средств, определяемая относительно начальной максимальной цены контракта, устанавливаемой заказчиком. Из текста закона видно, что основной идеей его реализации становится сокращение расходования бюджетных ресурсов. Это подразумевает, что деньги налогоплательщиков не должны использоваться для необоснованного скрытого субсидирования предприятий. Однако для всех очевидно, что только лишь экономия средств государственного бюджета, данные о которой можно увидеть в официальной статистике, – это весьма однобокая характеристика функций, которые должна выполнять система размещения заказов.

С точки зрения отдельного заказчика эффективное размещение заказа может отвечать следующим критериям:

- экономия бюджетных средств, которая достигается за счет умелого снижения цены на закупаемые товары, работы, услуги;
- приобретение более качественных товаров, работ, услуг без роста цены или снижения объема закупки;
- приобретение экономичной с точки зрения последующих процессов подготовки к работе, эксплуатации и ремонта продукции;
- закупка товаров, работ, услуг с дополнительным сопутствующим сервисом без изменения цены;
- соответствие приобретенной продукции исходным требованиям и потребностям.

Как видно из приведенного перечня, не только на макро-, но и на микроуровне ценовой аспект – не единственный критерий эффективности, хотя именно цена контракта является главным фактором опреде-

ления победителя во всех процедурах размещения заказа в России.

Информация о ценах закупаемой продукции позволяет определить «эффективность» закупочной деятельности. Достаточно увидеть перечень приобретенной продукции, а также разницу между рыночной и контрактной ценами. Но в России это упирается в нерешаемую проблему: отсутствие качественной статистической информации по закупкам! С одной стороны, есть официальный портал размещения заказов в стране², сайт Федерального казначейства РФ, на котором публикуются данные о заключенных контрактах, обязательная статистическая отчетность – система кажется прозрачной. Но попробуйте получить данные по конкретной товарной позиции или оценить результаты работы заказчика! В лучшем случае, перебрав вручную массивы итоговых протоколов размещения заказов или контрактов, вы получите подборку цен (фактически – стоимостей), которые зачастую содержат не один продукт, что делает поставленную задачу определения цены единицы товара невыполнимой. Оценка результативности работы системы, а также эффективности с точки зрения обеспечения прироста национального дохода представляет собой еще более сложную задачу.

В контексте упомянутых проблем, связанных с недостатком необходимой информации, будем придерживаться официального подхода к оценке эффективности, как относительной бюджетной экономии. Покажем, каким образом индивидуальное поведение экономических агентов, непосредственно осуществляющих размеще-

² Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/>

ние заказов, влияет на получение экономии. Эффективность закупочной деятельности в данном случае складывается из эффективного размещения каждого взятого в отдельности государственного заказа и в существенной степени определяется отношением должностного лица заказчика к выполнению своих обязанностей.

Будем исходить из того, что издержки при осуществлении сделок могут возникать даже в том случае, когда индивид не сталкивается с какими-либо препятствиями при обменных операциях. Экономическую неэффективность может создавать его личность, используя такие иррациональные с хозяйственной точки зрения (однако П-рациональные с точки зрения индивидуального развития) поведенческие механизмы, как своего рода табу³. Выбор личности может быть сделан в пользу ограничения социальных, а следовательно, и хозяйственных связей⁴.

Эффективное размещение заказов подразумевает не только минимальные трансформационные издержки и соответствие определенным качественным характеристикам, но и минимальные транзакционные издержки, которые в системе размещения заказов обычно игнорируются. Транзакционные издержки (ТАИ) состоят из процедурных и поведенческих издержек⁵. Последние способны в силу своей специфики существенно увеличивать совокупные издержки заключения государственного контракта на поставку товаров, работ,

услуг, снижать получаемый результат или сделать невозможным эффективное размещение заказа (табл. 1). Основную роль в возникновении ТАИ играет усиление межличностной конкуренции по причине роста потребностей индивидов, приводящей к увеличению затрат на осуществление вынужденных взаимодействий.

Авторами была предпринята попытка выявить наличие влияния ТАИ поведенческой группы на эффективность размещения заказов на микроуровне. В рамках исследования применялись подходы конструктивистской методологии институциональных исследований с использованием дискурсивного анализа. Для этого были проведены предварительные углубленные интервью с отдельными представителями профессионального сообщества, а после – анкетирование 86 практикующих специалистов в области государственных и муниципальных закупок – государственных служащих из различных сфер деятельности. Опрашиваемым предлагалось ответить на несколько вопросов, касающихся особенностей сложившихся в их организациях правил размещения заказов⁶.

Изначально представителям заказчиков было предложено высказать свое мнение относительно того, что должно пониматься под эффективной закупкой (открытый вопрос), т. е. они должны были указать основные характеристики закупки, при выполнении которых она будет считаться эффективной. Опрошенными были названы такие характеристики, как экономия вре-

³ Табу (в данном случае) – категорические императивы с санкциями.

⁴ Мельников В.В. Поведенческие основы неконкурентной рациональности // В.В. Мельников // TERRA ECONOMICUS. – 2011. – Т. 9. – № 1. – С. 33–47.

⁵ Мельников В.В. Неконкурентность поведения как фактор транзакционных издержек // В.В. Мельников // TERRA ECONOMICUS. – 2011. – Т. 9. – № 4. – С. 23–37.

⁶ Научно-исследовательская работа «Влияние поведенческих предпосылок на результативность формальных правил при размещении государственного заказа» (поддержана внутренним грантом НГТУ), проведенная авторским коллективом в составе В.В. Мельникова, М.Н. Першиной, Е.В. Бирюковой в 2011 г.

мени при размещении заказа, покупка качественного товара, экономия бюджетных средств, соответствие товара техническим условиям заказчика, выполнение договорных обязательств исполнителем и трата всей суммы (табл. 2).

Таблица 1

Виды поведенческих транзакционных издержек

Уровень ТАИ Зоны неконкурентности	Интраперсональный (индивидуальный)	Интерперсональный (межличностный)
Зона идеологии (первичная)	1) ТАИ формирования индивидуального опыта (создания и сохранения идеологических структур); 2) ТАИ соблюдения обетов ($\rightarrow\infty$): – «обещания» (делать что-либо); – «воздержания» (не делать чего-либо); – «заклятия» (не прикасаться, не использовать что-либо)	1) ТАИ формирования представлений о социальной действительности (пропаганда, связи с общественностью, реклама); 2) ТАИ соблюдения табу ($\rightarrow\infty$)
Зона организаций (вторичная)	1) ТАИ вступления в социальный контакт; 2) ТАИ поддержания социальной активности; 3) ТАИ выполнения роли в группе	1) ТАИ «выявления мошенника» (поддержания справедливости); 2) ТАИ оппортунистического поведения
Зона рынков (общественная)	1) ТАИ вступления в отношения обмена (формирования личного доверия)	1) ТАИ участия в формировании и поддержании общественных соглашений (порядков); 2) ТАИ «выявления мошенника»; 3) ТАИ оппортунистического поведения

Таблица 2

Основные характеристики эффективной закупки

Характеристики закупки	Процент лиц, выбравших вариант ответа
Экономия времени	16,3
Качественный товар	86,0
Экономия средств	65,1
Соответствие товара техническим условиям заказчика	32,6
Выполнение договорных обязательств	2,3
Освоение выделенной суммы	2,3

Подавляющее большинство представителей заказчиков (86 %) отметили, что товар должен быть качественным; 65,1 % – при размещении заказа должна достигаться экономия бюджетных средств; 32,6 % – товар должен соответствовать условиям заказчика; 16,3 % – размещение заказа должно занимать минимальное количество времени. Основное сочетание характеристик эффективной закупки – качественный товар и экономия бюджетных средств – отметили 60,5 % опрошенных. Из них 11,6 % указали также на соответствие товара условиям заказчика; 7 % – экономии времени, у остальных другие характеристики не указывались. Также 25,6 % специалистов в области размещения госзаказа отметили в качестве основной характеристики приобретение качественного товара вне зависимости от того, будет ли достигнута экономия денежных средств или будет потрачена вся сумма. Расходование всей выделенной суммы средств отметили только 2,3 % заказчиков.

В то же время в качестве контролирующего вопроса решено было выяснить, как понимается заказчиками «успешная» закупка (множественный выбор, несколько вариантов ответов). Оценка давалась в двух аспектах: качество купленных товаров и потраченные на них деньги. 62,8 % опрошенных ответили, что успешное размещение заказа с их точки зрения подразумевает трату всех выделенных денежных средств; 34,9 % – экономии денег; 2,3 % – денежный аспект не важен, успешность закупки определяется только качественными характеристиками приобретенного товара. Очевидно, что такое положение вещей вступает в идеологическое противоречие с действующим законодательством, предписывающим экономно расходовать бюджетные средства.

Признание аукциона основным способом размещения государственного заказа и установление в качестве главного критерия определения победителя конкурса минимальной цены контракта привело к тому, что на практике заказчики все меньше интересуются качественными характеристиками закупаемого товара. Обработка результатов анкетирования показала, что 9,3 % опрошенных не уделяют должного внимания качеству товара. Они определяют успешность закупки исключительно по корректности размещения заказа и количеству истраченных денежных средств относительно выделенных сумм. Только треть респондентов (34,9 %) признают закупку успешной, если куплен «качественный товар». Остальные, конечно, ориентируются на его приобретение, но если в ходе торгов удалось избежать заключения контракта на покупку совершенно непригодного для использования товара, то закупка уже считается ими успешной.

Можно сделать вывод, что понятия эффективной и успешной закупки на практике в глазах представителей заказчиков не тождественны. В практической деятельности сотрудники заказчиков ведут себя иначе по сравнению с тем, как они понимают процесс размещения заказов: представление о закупочной системе расходится с выполняемыми действиями.

Далее мы попытались выяснить, какие факторы препятствуют осуществлению эффективных закупок (табл. 3). 41,9 % опрошенных специалистов по размещению госзаказов отметили необходимость в любом случае потратить все выделенные средства; 37,2 % – нерациональное распределение обязанностей (загруженность); 30,2 % – ограниченность рынка при размещении заказа (недостаточное количество участников

в торгах); 25,6 % – несовершенство существующего законодательства, 20,9 % – недостаток знаний законодательства. Также

были указаны такие причины, как загруженность сайта, ограниченность предложения товара, сжатые сроки и другое.

Таблица 3

Основные препятствия эффективному размещению заказов

Препятствия	% выбравших
Нерациональное распределение обязанностей	37,2
Ограниченность рынка (количество фирм)	30,2
Загруженность сайта	2,3
Необходимость потратить все выделенные деньги	41,9
Ограниченность предложения товара	4,7
Недостаток знаний закона	20,9
Сжатые сроки	9,3
Коллеги	2,3
Несовершенство закона	25,6

Наиболее частым оказался ответ о необходимости потратить все выделенные средства. Кто же устанавливает ограничение, препятствующее успешному применению законодательства о размещении заказов? Ответ прост – руководитель, исходя из принципов работы бюджетной системы. Неосвоение выделенных средств по итогам финансового года влечет за собой определенные санкции внутри иерархии, в частности невозможность расходования остатков средств в следующем году, а также сокращение финансирования.

Проведенное анкетирование представителей заказчиков позволяет сделать важный вывод: *исполнение бюджета, которое «заставляет» государственного служащего любым путем обеспечить расходование в четвертом квартале всех оставшихся средств организации, важнее бюджетной экономии или приобретения качественной продукции.* Внутренняя идеология функционирования бюджетной системы РФ противоречит идеологии закона № 94-ФЗ: *не потратить и потерять деньги хуже, чем приобрести ненужный продукт низкого качества по завышенной цене.* Так что для главного должност-

ного лица заказчика получение экономии, финансирование инноваций, а также приобретение качественного продукта может оказаться не столь существенным, как кажется при беглом знакомстве с системой.

Отсутствие приоритета экономии денежных средств по сравнению с расходованием всей поступившей суммы является нерациональным с экономической точки зрения запретом, иначе говоря, примером ТАИ соблюдения табу. Именно такой пример существующих в организации табу отметила подавляющая часть опрошенных. Наряду с этим опрашиваемым специалистам предлагалось ответить на вопрос, смогли бы они не поддержать решение вышестоящего руководителя об очевидном нарушении закона. Почти 84 % ответили отрицательно, ведь открытая конфронтация с руководителем грозит потерей рабочего места.

Помимо издержек соблюдения табу было выявлено наличие транзакционных издержек оппортунистического поведения специалистов по размещению госзаказов, их коллег и издержек постконтрактного

оппортунизма исполнителя заказа, а также транзакционных издержек «выявления мошенника».

Для выявления наличия или отсутствия транзакционных издержек оппортунистического поведения специалистов опрошиваемые ответили на вопрос, смогли ли бы они осознанно пойти на нарушение закона, если бы были уверены, что это не будет иметь последствий. Почти 70 % ответили утвердительно. Причем коэффициенты ассоциации (K_{ac}) и контингенции ($K_{кон}$) между двумя качественными признаками – «успешная закупка: потрачены все деньги» и «осознанное нарушение закона» – показывают прямую сильную и значимую связь: $K_{ac} = 0,86$ при критическом значении 0,5; $K_{кон} = 0,54$ при критическом значении 0,3.

Из этого можно сделать вывод, что *специалисты по размещению государственных заказов могут самостоятельно осознанно идти на прямое нарушение буквы закона и будут поддерживать решение руководителя, выполняя установленные им требования.*

На вопрос, будут ли коллеги помогать в размещении заказов, своевременно подавая необходимую информацию о продукции, 72,1 % опрошенных ответили отрицательно. При этом, по их мнению, коллеги будут дискредитировать деятельность специалистов по размещению заказа, обвиняя в закупке плохой продукции (отметили 80 % опрошенных), но не будут этого делать, если товар куплен по высокой цене (отметили 70 % опрошенных). Все это говорит о наличии оппортунистического поведения и возможности издержек, с ним связанных.

Кроме того, в закупочной деятельности государственных и муниципальных организаций присутствуют и транзакционные издержки, связанные с постконтрактным оп-

портунизмом исполнителя. Специалисты в области закупок осознают, что как участники размещения заказов, так и победитель торгов будут стараться получить дополнительную прибыль путем мошенничества. Причем происходить это будет и при подготовке заявки (в 65,1 % случаев), и при исполнении контракта (в 67,4 % случаев).

Чтобы хотя бы как-то обезопасить себя от оппортунистического поведения исполнителей, подавляющее большинство заказчиков (93 %) предполагают пользоваться правом, которое дает им существующее законодательство, а именно не допускают к участию в торгах лиц, находящихся в реестре недобросовестных поставщиков. Помимо этого 74,4 % заказчиков будут формулировать предмет закупки так, чтобы блокировать участие в торгах даже тех поставщиков, которые не включены в реестр, но заранее стало известно, что они однажды уже нарушали условия договоренностей. Проверка достоверности сведений о возможном нарушении в прошлом потребует дополнительных затрат сил и времени (ГАИ «выявления мошенника»).

При заполнении анкеты заказчиком было предложено ранжировать по мере убывания значимости (по мере снижения их трудозатрат в работе) некоторые типы издержек. Обработка результатов анкетирования определила следующую последовательность:

- 1) поиск критериев сопоставления разных видов продукта, разработка технического задания;
- 2) выбор вида продукции и оценка альтернатив закупки;
- 3) заключение контракта (страхование, юридическое оформление, подписание);
- 4) проверка соответствия поставляемого продукта начальным требованиям;

5) выявление фирм-«мошенников» на рынке;

6) препятствие нарушениям после заключения контракта;

7) защита прав (суды, обжалования).

В дополнение стоит отметить, что выявлением фирм-«мошенников» на рынке не занимаются больше половины опрошенных (55,8 %), защитой прав – 62,8 %, не препятствуют нарушениям после заключения контракта 44,2 %. *У специалистов по размещению заказов просто не хватает времени на выявление недобросовестного поведения и урегулирование конфликтных ситуаций.*

В последний год на уровне президента и Правительства РФ уделяется много внимания модернизации системы размещения заказов, что предполагает в перспективе построение федеральной контрактной системы России, охватывающей все этапы закупочного цикла. Проведенное исследование показывает, что едва ли можно добиться повышения экономического эффекта от проведения закупочных процедур, не меняя принципов бюджетного финансирования, не обеспечивая создания дополнительных

рабочих мест специалистов по закупкам, а также не стимулируя заинтересованность представителей заказчиков в результатах проводимых торгов.

Литература

Кутейников А.Н. Математические методы в психологии: учеб. пособие. – СПб.: Речь, 2008. – 172 с.

Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография / В.В. Мельников. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. – 220 с.

Мельников В.В. Неконкурентность поведения как фактор транзакционных издержек / В.В. Мельников // TERRA ECONOMICUS. – 2011. – Том 9. – № 4. – С. 23–37.

О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (1).

Салин В.Н., Чурилова Э.Ю. Курс теории статистики для подготовки специалистов финансово-экономического профиля: учебник. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 480 с.